

Themen der Zeit

Professor Dr. Hans Herbert von Arnim, Speyer

Die Verfassung hinter der Verfassung *

Am 8. 5. 1949 beschloß der Parlamentarische Rat das Grundgesetz, und mit dem Ablauf des 23. 5. trat es in Kraft. Am 7. 9. konstituierte sich der erste Bundestag, und am 20. 9. 1949 trat die erste Bundesregierung ihr Amt an. Aus Anlaß des 50. Geburtstages des Grundgesetzes, dessen verschiedene Stationen sich also vom Mai bis in den September dieses Jahres erstrecken, unterzieht der Speyerer Staatsrechtslehrer Hans Herbert von Arnim unsere Verfassung einer kritischen Analyse. Er stellt fest, daß Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit in weiten Bereichen auseinanderklaffen, und das Grundgesetz wichtigen Funktionen nur noch eingeschränkt gerecht wird. Zugleich weist er Wege für Reformen zum Besseren.

I. Die neue Sensibilität gegenüber Verfassungsmängeln

Wenn überkommene verfassungsrechtliche Bestimmungen nicht mehr auf die Wirklichkeit passen, kann das Grundgesetz seine Funktion nur noch eingeschränkt erfüllen und die Anreize für die Politiker nicht mehr so setzen, daß deren Entscheidungen möglichst zum Vorteil für die Gemeinschaft ausschlagen. Wie der sogenannte Neo-Institutionalismus¹ erkannt hat, hängt gute und bürgernahe Politik nicht nur von der Integrität und Tüchtigkeit der Politiker ab, sondern auch davon, daß die verfassungsrechtlichen Institutionen adäquat ausgestaltet sind.

Diese Erkenntnis ist zwar so neu auch wieder nicht². Wenn sie sich jetzt aber wieder in den Vordergrund spielt, beruht das auf einer veränderten wirtschaftlich-politischen Großwetterlage. Die Menschen und die Öffentlichkeit insgesamt sind heute besonders empfindlich gegenüber institutionell bedingten Defiziten der politischen Willensbildung, vor allem wohl aus folgenden Gründen:

- In den Jahrzehnten des Kalten Krieges und des Ost-West-Gegensatzes konnten wir uns im Westen über eigene Mängel stets mit dem Argument hinwegtrösten, daß wir immer noch das bessere wirtschaftlich-politische System hatten. Nach dem Zusammenbruch des östlichen Vergleichsmodells treten nun aber auch die Mängel unseres eigenen Systems immer stärker hervor.
- Dies gilt um so mehr, seitdem die fetten Jahre mit hohem Wirtschaftswachstum und schnell zunehmendem Steueraufkommen hinter uns liegen. Damals war – trotz vieler Mängel und öffentlicher Verschwendung – immer noch genug für die notwendigen Gemeinschaftsbelange übriggeblieben.
- Gleichzeitig sind die Herausforderungen, denen sich die Politik gegenüberstellt, gewachsen. Ich nenne nur drei: die Wiederver-

* Überlegungen im Anschluß an ein Podiumsgespräch am 8. 5. 1999 in der Berliner Philharmonie zum Thema „Verfassung und Verfassungswirklichkeit. Entwicklungen und Fehlentwicklungen der repräsentativen Demokratie“. Teilnehmer waren: Hildegard Hamm-Brücher, Reinhard Höppner, Jutta Limbach, Wolfgang Schäuble, Dagmar Schipanski, Gesine Schwan, Wolfgang Ullmann, Richard von Weizsäcker und der Verfasser dieses Beitrags. – Der Autor ist Professor für Öffentliches Recht und Verfassungslehre an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer.

1) Einen Überblick über diese Forschungsrichtung geben Schmalz-Bruns, in: Ellwein/Hesse/Mayntz/Scharpf (Hrsg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, 1990, S. 315 ff.; Schuppert, in: Grimm (Hrsg.), Staatsaufgaben, 1994, S. 647 ff.; Hall/Taylor, Political Studies, 1996, S. 936 ff.; Koelble, Comparative Politics, 1995, S. 231 ff.; Kaiser, ZParl 1998, 525 ff.

2) Die Frage „What is New about the 'New Institutionalism'“ hat auch Nelson Polsby gestellt; zit. nach Koelble (o. Fußn. 1), S. 231.

einigung mit allen Folgen, die Arbeitslosigkeit und den Umbruch in der Alterszusammensetzung der Bevölkerung, der eine Anpassung und Neugestaltung unserer sozialen Systeme unausweichlich macht.

- Hinzu kommt der sogenannte Wertewandel weg von der Obrigkeitshörigkeit und hin zum kritisch-rationalen Hinterfragen – auch der politischen Institutionen.
- Schließlich vermittelt die Verschärfung des internationalen Wettbewerbs durch Europäisierung und Globalisierung zunehmend den Eindruck, daß wir uns einen mangelhaften Ordnungsrahmen immer weniger leisten können, weder in der Wirtschaft noch in der Politik. Auch Mängel des institutionellen Rahmens der Politik erhalten damit aus politikökonomischer Perspektive den Charakter von Standortnachteilen im globalen Wettbewerb.

II. Verfassung und Verfassungswirklichkeit

Vor diesem Hintergrund kann man heute nicht mehr darüber hinwegsehen, daß die geschriebene Verfassung und die Realität weit auseinanderklaffen. Kernvorschriften des Grundgesetzes stehen häufig nur noch auf dem Papier. Der Sinn wichtiger Verfassungsvorschriften wird ins Gegenteil verkehrt. Das ist nicht nur eine juristische Frage, sondern steht auch in Zusammenhang zu den Fehlentwicklungen, die allgemein beklagt werden: dem Partizipationsdefizit und der mangelnden Handlungsfähigkeit der Politik.

1. Ausgewogenheits- und Richtigkeitsverheißungen des Grundgesetzes

a) *Gewaltenteilung*. Das Grundgesetz postuliert Gewaltenteilung (Art. 20 II 2 GG)³. Tatsächlich gehören Mitglieder der Regierung und die Parlamentarischen Staatssekretäre gleichzeitig auch dem Parlament an. Dieselben Personen sollen also in ihrer Eigenschaft als Abgeordnete sich selbst in ihrer Eigenschaft als Minister kontrollieren. Interessenverquickung ist die zwangsläufige Folge⁴. „Von einer Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive“ kann „vernünftigerweise nicht mehr die Rede sein“⁵. Auch wenn man dies im parlamentarischen System mit seinem Gegensatz von Regierung und Opposition für nicht so schlimm halten mag, so zeigen doch die Länder Hamburg und Bremen, daß man es auch anders machen kann. Dort verbieten die Verfassungen den Senatoren aus gutem Grund, gleichzeitig noch Abgeordnete zu bleiben. Im übrigen: Wenn Minister ohnehin nicht gleichzeitig Parlamentarier sein könnten, wäre der Regierungschef in geringerem Maße als bisher dem politischen Druck seiner Fraktion ausgesetzt, seine Minister aus den Reihen der Parlamentarier auszuwählen, so daß er freier würde, auch „Seiteneinsteiger“ in sein Kabinett zu berufen⁶. In keinem Fall sollten Minister neben ihren Amtsbezügen noch ein nennenswertes (teils steuerpflichtiges, teils steuerfreies) Zweitgehalt aus dem Abgeordnetenmandat beziehen, wie dies aber im Bund und in den meisten Ländern der Fall ist. Niedersachsen hat diesen Mißstand mit Recht abgeschafft⁷.

Hinzu kommt: Die deutschen Parlamente sind völlig *verbeamtet*⁸. In vielen Landesparlamenten kommt weit mehr als die Hälfte der Abgeordneten aus dem öffentlichen Dienst⁹. Wie aber sollen Beamten-Parlamente die nötige Distanz aufbringen, um die grundlegenden Reformen des öffentlichen Dienstes und der Verwaltung, die eigentlich nötig wären, auch nur zu konzipieren – von der Durchsetzung ganz zu schweigen¹⁰? Die Verbeamtung hat in Deutschland *Tradition*. Schon der Reichstag von 1871 war zu fast zwei Dritteln von Beamten dominiert¹¹. Und im Parlamentarischen Rat von 1948/49 besaßen die Staatsdiener eine ähnliche Mehrheit¹². Kein Wunder, daß sie sich dem Wunsch der Amerikaner und Briten widersetzen und ein Verbot für Beamte, sich für ein Parlamentsmandat zu

bewerben, wie es in Großbritannien und den USA besteht, eben nicht ins Grundgesetz schreiben¹³.

Geht es um die Eigeninteressen von Berufspolitikern, etwa bei ihren Diäten, ihren Altersrenten und der Parteienfinanzierung¹⁴, aber auch beim Wahlrecht und bei vielen Strukturfragen, sind Regierung und Opposition sich meist fraktionsübergreifend einig und ziehen an einem Strang, so daß auch die Opposition als Gegengewicht ausfällt. Statt Gewaltenteilung herrschen dann erst recht *Gewaltenvermengung* und Kungelei¹⁵.

b) *Gleicher Zugang zu öffentlichen Ämtern*. Das Grundgesetz betont, daß Beamten- und Richterstellen nur nach persönlicher *Qualifikation* und fachlicher *Leistung* vergeben werden dürfen (Art. 33 II GG). Tatsächlich grassiert „Parteiuchwirtschaft“ in immer weiteren Bereichen¹⁶.

c) *Gesetzmäßigkeit und Neutralität der Verwaltung*. Wenn aber Schlüsselstellungen im Staat, in Gerichten, in öffentlichrechtlichen Medien und in der öffentlichen Wirtschaft mit Parteigenossen besetzt werden, was wird dann aus dem Grundsatz der *Gesetzmäßigkeit der Verwaltung* (Art. 20 III GG), aus dem Gebot, daß *alle Bürger* vom Staat *gleich* zu behandeln sind (Art. 3 GG), etwa bei der Vergabe von Subventionen und öffentlichen Aufträgen? Kann von Bediensteten, die ihre Stellung der Parteipatronage verdanken, wirklich erwartet werden, daß sie dem Patronageprinzip bei ihrer Amtsführung abschwören?

d) *Allgemeine Interessen kommen zu kurz*. Der pluralistischen Demokratie liegt die Verfassungserwartung zugrunde, daß die Gesetzgebung und andere politische Entscheidungen tendenziell zu ausgewogenen und richtigen Ergebnissen führen¹⁷. Tatsächlich aber sind spezielle Interessen besser organisierbar als allgemeine, so daß die Politik unter dem Druck von Verbänden leicht die wichtigen *allge-*

3) Zur Idee der Gewaltenteilung: *de Montesquieu*, Vom Geist der Gesetze, in neuer Übertragung eingeleitet und herausgegeben von *Forsthoff*, 1951, 11. Buch, 6. Kapitel, S. 214 ff. Zur Verfassungswirklichkeit der Gewaltenteilung schon *Weber*, in: *ders.*, Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, 3. Aufl. (1970), S. 152 ff.

4) *Meyer*, in: *Schneider/Zeh* (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, S. 117 (127 ff., Rdnrn. 23 ff.); *v. Münch*, NJW 1998, 34 f.

5) *Herzog*, in: *Maunz/Dürig/Herzog*, GG, Art. 20 GG Rdnr. 29.

6) Dieser Effekt würde noch verstärkt, wenn das – ohnehin teilweise verfassungsrechtlich angefochtene (Art. 28 I 2 GG) – sogenannte ruhende Mandat (Art. 108 II BremVerf.; Art. 38 II HbgVerf.; § 39 Bürgerschaftswahlgsgesetz) beseitigt würde. Danach ruht das Abgeordnetenmandat eines ins Kabinett berufenen Parlamentariers, lebt aber mit dem Ende des Minister- bzw. Senatorenamts wieder auf. Die verfassungsrechtliche Problematik folgt aus der prekären Stellung des Nachrückers, der nur so lange Abgeordneter ist und bleibt, wie das Mandat des Ministers oder Senators ruht. Die daraus resultierenden Bedenken müssen aber gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung abgewogen werden (*v. Münch*, in: *ders.*, [Hrsg.], GG, Bd. 2, 3. Aufl. [1995], Art. 38 Rdnr. 78 m.w. Nachw.).

7) *v. Arnim*, Diener vieler Herren, 1998, S. 140 ff.

8) Das BVerfGE 40, 296 [321] = NJW 1975, 2331 sieht in der zunehmenden Verbeamtung mit Recht eine Gefahr für die Gewaltenteilung.

9) *Vilmar*, Gegen die Verbeamtung der Parlamente. Gutachten für die Partei „Graue Panther“, 1994.

10) *Ellwein*, Das Dilemma der Verwaltung, 1994, S. 121.

11) *Gall*, Bismarck. Der weiße Revolutionär, 1980, S. 389.

12) *v. Arnim*, Fetter Bauch regiert nicht gern. Die politische Klasse – selbstbezogen und abgehoben, 1997, S. 226 (235 f.).

13) *Blum*, Das Passive Wahlrecht der Angehörigen des öffentlichen Dienstes in Deutschland nach 1945 im Widerstreit britisch-amerikanischer und deutscher Vorstellungen und Interessen, 1972, S. 31 ff.

14) BVerfGE 85, 264 (292): In diesen Fällen „ermangelt das Gesetzgebungsverfahren regelmäßig des korrigierenden Elements gegenläufiger politischer Interessen“. Siehe zum Ganzen auch *v. Arnim*, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, 2. Aufl. (1996).

15) *Scheuch/Scheuch*, Cliques, Klüngel und Karrieren, 1992; *v. Arnim* (o. Fußn. 12), durchgehend.

16) *Eschenburg*, Ämterpatronage, 1961; *v. Arnim*, Ämterpatronage durch politische Parteien, 1980; *Herzog*, Verfassungsrechtliche Grundlagen des Parteienstaates, 1993, S. 33 f.

17) BVerfGE 5, 85 (135, 198) = NJW 1956, 1393.

meinen Interessen vernachlässigt¹⁸. Kaum einer hat dieses Repräsentationsdefizit so ungeschminkt beim Namen genannt wie Roman Herzog¹⁹ – als er noch Hochschullehrer in Speyer war.

Ein Beispiel sind die Subventionen in dreistelliger Milliardenhöhe: Gut organisierte Interessenten haben sie durchgesetzt und verteidigen sie ganzherzig gegen alle halbherzigen Abbaupläne, obwohl Subventionen (einschließlich der Steuervergünstigungen) dem allgemeinen Interesse an gleichmäßiger und niedriger Abgabenbelastung offensichtlich zuwiderlaufen²⁰.

Finden Interessen aber desto weniger Berücksichtigung, je größer der Kreis der Betroffenen ist, läuft das letztlich auf einen „Mechanismus umgekehrter Demokratie“ hinaus. Das ist der Grund, warum man das allgemeine Interesse an Geldwertstabilität vom Spiel der Verbände und Parteien separiert und in die Hand der unabhängigen Bundesbank²¹, neuerdings der Europäischen Zentralbank, gelegt hat (Art. 88 GG n. F.)²².

Die Macht der Lobby (und ihrer parlamentarischen Ansprechpartner) zeigt sich auch im mangelnden Schutz von Volksvertretern vor Korruption. Der von den Abgeordneten selbstgemachte Straftatbestand der Abgeordnetenbestechung ist so eng gefaßt, daß er praktisch nie zur Anwendung kommen wird²³. So können Abgeordnete, die zur Sicherung ihrer Unabhängigkeit aus Staatsmitteln voll bezahlt und versorgt werden, gleichzeitig „ganz legal“ noch hauptamtlich Verbandsfunktionäre sein und so ihre Unabhängigkeit verkaufen (wie zum Beispiel der Bundestagsabgeordnete und Hauptgeschäftsführer der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände Reinhard Göhner und der Chef des Brüsseler Büros des Bertelsmann-Konzerns und einflussreiche Europaabgeordnete Elmar Brok)²⁴.

c) Zukunftsinteressen kommen zu kurz. Ähnliche Ungewogenheiten des politischen Prozesses bestehen hinsichtlich künftiger Interessen des Volkes. Auch sie kommen – angesichts des Kurzfristhorizonts der Parteien- und Verbändedemokratie²⁵ – leicht zu kurz²⁶. Das findet in der Zunahme der Staatsverschuldung, in der mangelnden Vorsorge für die künftige Alterssicherung, in der Überbesteuerung von Investitionen in Betrieben und in der steuerlichen Benachteiligung des Unterhalts von Kindern (verstanden ebenfalls als Investition in zukünftige Generationen) ihren Ausdruck. Das BVerfG versucht hier bekanntlich gegenzusteuern, indem es erst kürzlich wieder die Benachteiligung von Kinderreichen bei der Besteuerung²⁷ und bei der Beamtenbesoldung²⁸ für verfassungswidrig erklärt hat und eine grundlegende Änderung der entsprechenden Bestimmungen erzwingt.

f) Offene Flanke des Grundgesetzes: Überbesteuerung. Das Grundgesetz schützt das Eigentum und läßt Enteignungen nur gegen Entschädigung zu (Art. 14 GG). Doch gegen Überbelastung mit Steuern und sonstigen öffentlichen Abgaben und gegen Geldentwertung besteht herkömmlicherweise kein grundrechtlicher Schutz²⁹, obwohl durch sie der Wert des Eigentums besonders nachhaltig ausgehöhlt werden kann. Diese offene Flanke³⁰ ist nur dadurch zu erklären, daß das Grundgesetz von der tendenziellen Ausgewogenheit und Richtigkeit des politischen, auch des steuer- und finanzpolitischen, Prozesses ausgeht, ein Ausgangspunkt, der in Wahrheit eben nicht mehr voll zutrifft. Auch hier hat das BVerfG versucht, mit dem in kühner Rechtsfortbildung entwickelten sogenannten Halbteilungsgrundsatz, Barrieren gegen Politik und Gesetzgebung zu errichten³¹. Nach jenem Grundsatz darf den Steuerzahlern nicht mehr als die Hälfte ihres Einkommens weggesteuert werden, ohne daß die genaue Reich-

weite dieses Grundsatzes bisher aber erkennbar würde. Den Schutz vor Geldentwertung hat inzwischen die unabhängige Zentralbank übernommen. Ein entsprechender institutioneller Schutz vor zu hohen Abgaben ist nicht in Sicht.

g) Wirtschaftlichkeit. Das Grundgesetz, die Haushalts- und Gemeindeordnungen binden Staat und Kommunen und alle ihre Amtsträger an die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit³². Doch kaum eine rechtliche Bindung wird in der Praxis so häufig ignoriert. Das Vollzugsdefizit ist hier derart eklatant, daß der Soziologe Niklas Luhmann in Frage gestellt hat, ob Staat und Verwaltung überhaupt wirtschaftlich handeln können³³. Daran ändern auch die Rechnungshöfe, so wie sie derzeit organisiert sind, wenig. Was für ein Gegengewicht die Rechnungshöfe – gemeinsam mit der öffentlichen Meinung – allerdings bilden könnten, würde sich zeigen, wenn ihre Spitze nicht mehr vom Parlament nach parteipolitischem Proporz, sondern direkt vom Volk gewählt würde³⁴. Wie ausgeprägt der Widerstand der Politik gegen die Anforderungen des Wirtschaftlichkeitsprinzips und die Kontrolle seiner Einhaltung ist, zeigt auch der Umstand, daß eine klare Festlegung von Zielen (die Kontrolle auf Wirtschaftlichkeit erleichtern, aber damit auch politische Angreifbarkeit bedeuten würde) regelmäßig unterbleibt – selbst dort, wo die Zielkonkretisierung gesetzlich vorgeschrieben ist, z.B. bei den Subventionen (§ 12 IV StabG) und bei Beteiligung der öffentlichen Hand an privatrechtlichen Gesellschaften (§ 65 I Nr. 1 Bundes- und Landeshaushaltsordnungen).

h) Gemeinwohlbindung. Das Grundgesetz und die Landesverfassungen verpflichten alle Staatsgewalt und alle Amtsträger auf das Gemeinwohl³⁵. Gemeinwohl ist zwar ein vager, generalklauselartiger Begriff. Was er inhaltlich verlangt, ist im Einzelfall schwer zu entscheiden. Eines aber ist klar: Er verlangt uneigennütziges Handeln der Amtsträger. Gemeinwohlorientiertes Handeln ist das Gegenteil von eigennützigem Handeln. Tatsächlich orientieren sich Berufspolitiker bei ihren Entscheidungen aber im Zweifel meist an ihren eigenen Interessen. Darauf wird noch näher einzugehen sein (unter III). Denn hier liegt der Schlüssel sowohl für das Verständnis des Wandels vieler grundgesetzlicher Bestimmungen als auch für die Konzeption von Reformüberlegungen, die der Problematik adäquat sind.

18) Olson, Die Logik des kollektiven Handelns, 1968; v. Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen. Die Durchsetzungsschwäche allgemeiner Interessen in der pluralistischen Demokratie, 1977.

19) Herzog, Allgemeine Staatslehre, 1971, S. 67 ff.

20) v. Arnim, FinArch 1986, 81.

21) BVerfGE 89, 155 (208). Zum Ganzen v. Arnim (o. Fußn. 18), Kap. J.

22) v. Arnim, Volkswirtschaftspolitik, 6. Aufl. (1998), S. 231 ff.

23) Baron, NJW 1994, 1098.

24) v. Arnim (o. Fußn. 7), S. 41 ff.

25) v. Arnim, Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 48/87 v. 28. 11. 1987, S. 17.

26) v. Weizsäcker, in: v. Arnim (Hrsg.), Adäquate Institutionen: Voraussetzung für gute und bürgernahe Politik? (erscheint demnächst).

27) BVerfG, NJW 1999, 557. Dazu Schemmel, Der Kindergrundfreibetrag. Ein steuerpolitischer und verfassungsrechtlicher Mißgriff (Stellungnahmen des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler), 1999.

28) BVerfG, NJW 1999, 1013.

29) Krit. dazu Kirchhof/v. Arnim, VVDStRL 39, 213 (286, 361).

30) Hettlage, VVDStRL 14, 3 ff. (4 f.).

31) BVerfGE 93, 121 ff. = NJW 1995, 2615.

32) v. Arnim, Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, 1989.

33) Luhmann, VerwArch 1960, 97 ff.

34) Ähnlich auch Frey/Serna, FinArch 1990, 244 (263 f.).

35) Isensee, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Hdb. des Staatsrechts, Bd. III, 1988, S. 3 ff.; v. Arnim (o. Fußn. 18), S. 11 ff.

Die Fehlentwicklungen ließen sich nur aufbrechen und die Schieflage nur ausbalancieren, wenn – so meine These – das Volk wirksam Einfluß erhielte. Aber gerade daran fehlt es bislang.

2. Entmündigung des Souveräns

a) *Freie und unmittelbare Wahl?* Das Grundgesetz verspricht allen Bürgern, sie könnten ihre Abgeordneten unmittelbar und frei wählen (Art. 28 I 2 und Art. 38 I 1 GG). In Wirklichkeit kann der Wähler – aufgrund der Eigenheiten unseres Verhältniswahlrechts – die Kandidaten oft gerade *nicht* auswählen. Alle Kandidaten, die die Parteigremien auf sogenannte sichere Listenplätze gesetzt haben, sind mit der Nominierung durch die Partei praktisch auch schon gewählt³⁶. Auf diese Weise immunisieren sich Berufspolitiker gegen eine Abwahl durch die Bürger. Die eigentliche Volkswahl wird zur Farce; von Freiheit und Unmittelbarkeit kann keine Rede mehr sein³⁷.

Ein Beispiel unter hunderten: Bei der letzten Bundestagswahl kämpften im Wahlkreis Ludwigshafen *Helmut Kohl* (CDU) und *Doris Barnett* (SPD) um das Direktmandat. Da beide Kandidaten aber auf den Listen ihrer Parteien abgesichert waren, stand von vornherein fest, daß auch der Verlierer in den Bundestag einziehen würde. Alles Wahlkampfgetöse war nur vordergründige Inszenierung, um den Bürger darüber hinweg zu täuschen, daß er in Wahrheit gar nichts mehr zu entscheiden hatte.

Bei der *Europawahl*, bei der deutsche Wähler nur eine Stimme haben, ist die Bevormundung der Wähler noch krasser. Auch hierzu ein Beispiel: Die SPD hatte 1994 40 von insgesamt 99 deutschen Abgeordneten nach Straßburg entsandt. Am 13. 6. 1999 schnitt sie sehr schlecht ab und verlor sieben Sitze. Dennoch konnten zumindest ihre Kandidaten mit den Listenplätzen 1 bis 32 schon lange vor dem Wahltermin ihres Erfolges bei der Europawahl absolut sicher sein, mochte auch der Wähler fast keinen von ihnen nur dem Namen nach kennen.

b) *Gleiches Recht der Wählbarkeit?* Das Grundgesetz verbrieft allen Bürgern das gleiche Recht, gewählt zu werden. Tatsächlich bekommt man in den beiden großen westlichen Parteien in der Regel nur nach unendlicher „Ochsentour“ die Chance, als Parlamentskandidat an aussichtsreicher Stelle nominiert zu werden³⁸. Die Kandidaten werden nicht primär wegen ihrer Qualität als Volksvertreter aufgestellt, sondern wegen ihrer Vorleistungen für die Partei – und sie müssen auch nach Übernahme des Mandats kräftig bluten: Wer der Partei ein Mandat (oder ein anderes besoldetes Amt) verdankt, muß dafür hohe Abgaben aus seinem staatlichen Gehalt zahlen („Parteisteuern“)³⁹. Die vorherige Ochsentour können sich aber nur „Zeitreiche“ und „Immobilien“ leisten⁴⁰. Deshalb hat – neben Verbandsfunktionären – vor allem eine bestimmte Kategorie von Beamten, besonders Lehrer, die beste Voraussetzung, ein Parlamentsmandat zu erlangen und in Partei, Politik und Parlament eine Rolle zu spielen. Hier liegt eine Wurzel für die Verbeamtung der Parlamente.

c) *Öffentlichkeit.* Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip verlangen an sich grundsätzliche Öffentlichkeit in Staat und Verwaltung⁴¹. Das Öffentlichkeitsgebot ist von zentraler Bedeutung in der Demokratie, weil Öffentlichkeit notwendige Voraussetzung für die umfassende Information des Bürgers als des eigentlichen Souveräns in der Demokratie ist⁴². Tatsächlich herrscht statt Öffentlichkeit meist das Gegenprinzip des Amtsgeheimnisses⁴³. Das gibt den politischen Machthabern die Möglichkeit des strategischen Gebrauchs von Öffentlichkeit. Sie können – je nach Gutdünken – Vorgänge und ihre Hintergründe geheimhalten oder sie im Wege einer gezielten Aktion demonstrativ publizieren. Es steht ihnen also häufig frei, das Wesentliche zu verbergen und nur das preiszugeben, was sich sehen lassen kann, und dies dann besonders attraktiv zu präsentieren⁴⁴. Mit der Art von Öffentlichkeit, die das

Grundgesetz meint, hat derartige den Bürger bevormundende „Öffentlichkeitsarbeit“, die bisweilen nur schwer von Manipulation zu unterscheiden ist, kaum mehr etwas zu tun.

3. Entmündigung der Volksvertreter

a) *Freies Mandat?* Die Abhängigkeit setzt sich auch nach der Wahl fort. Das Grundgesetz garantiert den *Abgeordneten* zwar das freie Mandat (Art. 38 I 2 GG). In Wirklichkeit sind die Abgeordneten in die sogenannte Fraktionsdisziplin eingebunden. Treffen sie dennoch Entscheidungen „nach ihrem Gewissen“ – ohne daß die Fraktionsführung das Stimmverhalten ausnahmsweise einmal „freigegeben“ hat –, geraten sie leicht ins parteipolitische Abseits und müssen befürchten, bei der nächsten Wahl nicht wieder aufgestellt zu werden⁴⁵.

b) *Koalitionsverträge.* Die Verfassungen versprechen auch den *Regierungen, Fraktionen und Parteien* die Freiheit der politischen Entscheidungen (über Personen und Programme). Tatsächlich dominieren (aufgrund des Verhältniswahlrechts) Koalitionsvereinbarungen, die von wenigen politischen „Elefanten“ ausgehandelt werden. Alle anderen Politiker (in den Fraktionen, Parteien und Regierungen) können die Vereinbarungen dann oft nur noch nachträglich abnicken und während der Legislaturperiode abarbeiten, wollen sie das ganze Paket und damit das Zustandekommen und den Fortbestand der Koalition nicht gefährden⁴⁶. Das hat wiederum Rückwirkungen auf das Wahlrecht. Der Wähler kann oft nicht einmal die große Richtung der Politik bestimmen. Kleine Parteien spielen Zünglein an der Waage und entscheiden durch ihre Koalitionspräferenzen darüber, wer die Mehrheit im Parlament erhält und die Regierung stellt. Zudem führen abweichende Mehrheiten im Bundesrat dazu, daß alle wichtigen Entscheidungen nur noch von den großen Parteien gemeinsam getroffen werden können. Dann kann der Bürger wählen, wen er will: Das Ergebnis bleibt weitgehend das gleiche.

4. Alimentation statt Entschädigung

Die Verfassungen geben den Abgeordneten ausdrücklich einen Anspruch auf „eine ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung“ (Art. 48 III 1 GG). Das bedeutet nach Wortlaut und Sinn, daß Abgeordnete Anspruch auf Ko-

36) Kaack, Wer kommt in den Bundestag? Abgeordnete und Kandidaten, 1969; Kremer, Der Weg ins Parlament. Kandidatur zum Bundestag, 1982.

37) v. Arnim, Staat ohne Diener, 1993, Kap. 2 IV; ders. (o. Fußn. 12), Kap. 2.

38) Paprotny, Der Alltag der niedersächsischen Landtagsabgeordneten, 1995, S. 105 f.

39) v. Arnim, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, 2. Aufl. (1996), S. 312 ff.

40) Pfeiffer, Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte 1997, 392 ff.; Glotz, Aus Politik und Zeitgeschichte, B 36-37/97, S. 2 ff.; Walter, Die Woche v. 12. 9. 1997, S. 6; v. Arnim (o. Fußn. 12), Kap. 4.

41) Martens, Öffentlich als Rechtsbegriff, 1969; Häberle, in: ders., Verfassung als öffentlicher Prozeß, 1978, S. 225; v. Arnim, Öffentlichkeit kommunaler Finanzkontrollberichte als Verfassungsgebot, 1981, S. 23 ff.

42) BVerfGE 44, 125 (139) = NJW 1977, 1054.

43) v. Arnim, Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, 1984, S. 508 ff.

44) Ebbighausen, in: Nhamowitz/Breuer (Hrsg.), Politik – Verfassung – Gesellschaft. Traditionslinien und Entwicklungsperspektiven, Otwin Masching zum 60. Geburtstag, 1995, S. 291.

45) Krit. z.B. Hamm-Brücher, Der Politiker und sein Gewissen. Eine Streitschrift für mehr Freiheit, 1983; dies., Der freie Volksvertreter – eine Legende?, 1990. Gegenposition etwa bei Schütt-Wetschky, in: Haunsg/Jesse (Hrsg.), Parteien in der Krise?, 1987, S. 237 ff.

46) Rudzio, in: Hartwich/Wewer (Hrsg.), Regieren in der Bundesrepublik, Bd. 2, 1991, S. 125 ff.; Schreckenberger, in: Bracher u.a. (Hrsg.), Festschr. f. Rudolf Morsey zum 65. Geburtstag, 1992, S. 133 ff.; ders., Zeitschr. f. Parlamentsfragen 1994, 329 ff.; v. Arnim (o. Fußn. 12), Kap. 3.

stenerstattung und auf Ausgleich des Einkommensverlustes haben, den sie durch die Übernahme und Ausübung des Mandats erleiden. Tatsächlich aber erhalten alle Abgeordneten eine gleich hohe Alimentation (wobei einige Abgeordnete „zu Pferd“, zum Beispiel Parlamentspräsidenten und Fraktionsvorsitzende mit ihren meist hohen Zusatzdiäten, noch „gleicher“ sind als andere). Die grundsätzlich gleiche Bezahlung führt dazu, daß Tüchtige mit entsprechend hohem Einkommen durch die Übernahme des Mandats einen wirtschaftlichen Verlust erleiden. Dagegen verbessern „Zeitreiche“ und „Immobilien“, die im gesellschaftlich-wirtschaftlichen Bereich kaum reüssieren, durch Übernahme des Mandats ihr Einkommen meist beträchtlich. Werden Lehrer Bundestags- oder Landtagsabgeordnete, verdoppeln oder verdreifachen sie oft ihre Bezüge. Das heißt: Die materiellen Anreize, ein Mandat anzustreben, sprechen typischerweise gerade die Falschen an: Diejenigen, die von der Politik leben wollen, statt für sie⁴⁷.

5. Fatale Auswirkungen auf die Rekrutierung von Politikern

Das alles hat eine geradezu abschreckende Wirkung auf hochqualifizierte mögliche Kandidaten außerhalb des parteipolitischen Spektrums: Die vorherige Ochsentour können sich vielgefragte Leute schon aus Zeitgründen gar nicht leisten, die Fraktionsdisziplin nimmt dem Mandat die Attraktivität für die besten und eigenständigsten Köpfe, und die beamtenähnliche Einheitsalimentation macht das Mandat gerade für die Erfolgreichsten zu einem finanziellen Zuschußgeschäft.

6. Abschottungsversuche der Amtsinhaber

Hinzu kommt, daß die amtierenden Abgeordneten den von ihnen beherrschten Staatsapparat nutzen, um das Risiko einer Abwahl zu minimieren und Seiteneinsteigern den Weg vollends zu verlegen. Auf diese Weise blockieren die Eigentümern der politischen Klasse ihre eigene Erneuerung noch weiter.

a) *Instrumentalisierung von Abgeordnetenmitarbeitern.* Ein Beispiel: Abgeordnete haben ihre Amtsausstattung mit Mitarbeitern sprunghaft ausgeweitet. Bundestagsabgeordnete erhalten nicht nur eine steuerpflichtige Bezahlung von über 150 000 DM jährlich, eine dynamisierte steuerfreie Pauschale von etwa 75 000 DM jährlich und eine staatsfinanzierte Altersversorgung, sondern zusätzlich noch bis zu 240 000 DM jährlich für die Bezahlung von Mitarbeitern⁴⁸. Das erlaubt es jedem einzelnen Bundestagsabgeordneten, im Durchschnitt sechs staatsbezahlte Mitarbeiter zu beschäftigen⁴⁹, die er auch vor Ort einzusetzen pflegt, und die ihm im alles entscheidenden Kampf um die parteiinterne Nominierung einen schier uneinholbaren Vorteil gegenüber allen Herausforderern verschaffen⁵⁰.

b) *Fulltime-jobs for parttime-work.* Ein anderes Beispiel ist die volle Alimentation und Überversorgung von Landesparlamentariern: Während diese noch in den sechziger Jahren nur einen Bruchteil der Bezüge von Bundestagsabgeordneten erhielten, haben die Landtage ihren finanziellen Status inzwischen selbst in so kleinen und armen Bundesländern wie im Saarland zu vollbezahlten und überversorgten Fulltime-Jobs aufgebläht – und das, obwohl die Aufgaben der Landesparlamente im Laufe der Zeit drastisch zurückgegangen sind und durchaus auch in zeitlich begrenzten Sitzungsperioden erledigt werden könnten (wie in fast allen Einzelstaaten der USA und wie in der Schweiz selbst auf Bundesebene)⁵¹. Die Vollzeitbezahlung trotz begrenzter Verpflichtungen setzt die Mandatsinhaber in den Stand, auf Staatskosten tagein, tagaus vor Ort Nominierungswahlkampf zu führen und möglichen Herausforderern von vornherein keine Chancen zu lassen⁵².

7. Politikblockade und Verflüchtigung von politischer Verantwortung

a) *Funktionswandel des Bundesrats.* Im Bundesrat sollen die Länderinteressen in die Bundespolitik eingebracht werden. In Wahrheit wird der Bundesrat zunehmend parteipolitisch instrumentalisiert und hat dadurch eine neue, ihm von den Verfassungsvätern gar nicht zugedachte Rolle erhalten, die die bundespolitische Handlungsfähigkeit erheblich einschränken kann⁵³. Eine abweichende parteipolitische Mehrheit im Bundesrat ist leicht versucht, die Regierungsmehrheit im Bundestag mit ihrem Veto zu blockieren und sie auf diese Weise sozusagen an die Wand fahren zu lassen.

b) *Föderalistische Blockaden.* Zu ähnlichen Blockaden kommt es in den Ländern. Diese haben ihre Kompetenzen im wichtigsten Länderbereich, der Schul- und Hochschulpolitik, praktisch an die Kultusministerkonferenz abgetreten, die aber nur einstimmig entscheidet. Da selbst das kleinste der sechzehn Bundesländer alles blockieren kann, gilt das „Geleitzugprinzip“: Das schwerfälligste Schiff bestimmt das Tempo des ganzen Verbandes. Innovationsmangel und Verkrustung sind die Folgen⁵⁴.

c) *Entmachtung der Parlamente und Wähler.* Das Agieren der Ministerpräsidenten auf Bundesebene im Bundesrat und der anderen Exekutivspitzen in den vielen hunderten von interföderalen Gremien (zum Beispiel eben in der Konferenz der Kultusminister) hat fatale Rückwirkungen auf die Gewichtsverteilung in den Bundesländern: Die Landesparlamente und damit auch die sie wählenden Bürger werden (auch aus diesem Grunde) zunehmend ausgeschaltet⁵⁵.

8. Partizipationsdefizite auf Verfassungsebene

Die Partizipationsdefizite sind auf Verfassungsebene nicht weniger eklatant. Laut Präambel hat das deutsche Volk sich das Grundgesetz gegeben. Tatsächlich war aber selten ein Volk so sehr von der Gestaltung „seiner“ Verfassung ausgeschlossen wie das deutsche. Der Parlamentarische Rat war nicht vom Volk gewählt, sondern von den (unter ganz anderen Voraussetzungen gewählten) Landesparlamenten. Und die Westdeutschen durften auch abschließend nicht über das Grundgesetz abstimmen. Das seinerzeitige Argument gegen die Beteiligung des Volkes, man wolle die deutsche Teilung dadurch nicht verfestigen, verlor seine Stichhaltigkeit spätestens, als auch nach der Wiedervereinigung die demokratische Legitimation nicht nachgeholt wurde. In der Gemeinsamen Kommission des Bundestags und des Bundesrats, die das Grundgesetz über-

47) Die zeitliche Koinzidenz mehrerer einschlägiger Abhandlungen aus rechtswissenschaftlicher, politikökonomischer und wirtschaftsethischer Perspektive, die alle für eine Abwendung vom Alimentsprinzip und eine Rückkehr zum Entschädigungsprinzip streiten, indiziert die Überprüfungsbedürftigkeit der derzeitigen Alimentsregelungen nachdrücklich: Determann, BayVBl 1997, 385 ff.; Meyer, PVS 1998, 345 ff.; Lachmann, in: Gaertner (Hrsg.), Wirtschaftsethische Perspektiven, Bd. 4, 1998, S. 307 ff. Siehe auch v. Arnim, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, 1. Aufl. (1991), S. 159; ders., PVS 1998, 345 ff.

48) v. Arnim, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, 2. Aufl. (1996), S. 179 ff.

49) Meyer, in: Huber/Mögle/Stock (Hrsg.), Zur Lage der parlamentarischen Demokratie, Symposium zum 65. Geburtstag von Peter Badura, 1995, S. 17.

50) v. Arnim (o. Fußn. 12), Kap. 2.

51) v. Arnim (o. Fußn. 48), S. 227 ff.

52) v. Arnim (o. Fußn. 12), S. 115 ff. (119 ff.).

53) Lehmbrecht, Parteienwettbewerb im Bundesstaat, 1976 (2. Aufl., 1998). Siehe auch v. Dohnanyi, in: Weidenfeld (Hrsg.), Wege zur Erneuerung der Demokratie, 1998, S. 69; Teufel, Föderalismus in Deutschland, 1998 (Speyerer Vorträge Heft 47); Scharpf, in: Morath (Hrsg.), Reform des Föderalismus, 1999, S. 23 (28 f.); Polaschek, Föderalismus als Wert?, 1999.

54) Oschatz, in: v. Arnim/Färber/Fisch (Hrsg.), Föderalismus. Hält er noch, was er verspricht? (erscheint demnächst).

55) Fischer, Der Machtverlust der Landesparlamente, 1988.

prüfen sollte und die ausschließlich aus Vertretern der politischen Klasse zusammengesetzt war, blieb das Volk ebenfalls gänzlich ausgeschlossen⁵⁶.

Ähnliches gilt für die Europaebene. Die (fundamental wichtige) Abstimmung über den Maastricht-Vertrag erfolgte ohne lange Debatte im Parlament und ohne große öffentliche Diskussion außerhalb des Parlaments. Sie geschah praktisch unter Ausschluß des Volkes, ganz zu schweigen von einer Volksabstimmung, wie sie etwa in Frankreich oder Dänemark stattgefunden hat. Auch in der Europäischen Union verschwindet der Einfluß der Bürger fast völlig, weshalb alle Welt von riesigen „Demokratiedefiziten“ auf europäischer Ebene spricht, ohne daß bisher praktische Wege zu ihrer Überwindung sichtbar wurden⁵⁷. Hier besteht eine offensichtliche Diskrepanz zu Art. 23 I 1 GG, wonach die Europäische Union dem Grundsatz der Demokratie verpflichtet zu sein hat.

9. Offenheit und Chancengleichheit im politischen Wettbewerb: Willensbildung von oben nach unten statt umgekehrt?

Das Grundgesetz verbrieft die Offenheit des politischen Wettbewerbs und die Chancengleichheit im Kampf um die Macht. Doch was bedeuten diese allen politischen Wettbewerbern verheißenen majestätischen Grundsätze in der Praxis, wenn eine professionalisierte politische Klasse – über die Fraktions- und die föderalen Grenzen hinweg – Kartelle bildet, um ihre eigene Existenz zu sichern und zu verbessern und sich gegen Einwirkungen der Bürger und Wähler zu immunisieren? Läuft das dann in letzter Konsequenz nicht auf die Umkehrung der Richtung der politischen Willensbildung hinaus, die in der Demokratie ja eigentlich von unten nach oben verlaufen sollte⁵⁸?

10. Erinnerungsposten

Die skizzierten Fehlentwicklungen betreffen fast durchweg Bestimmungen, die sich auf das Wirken, das Zusammenspiel und die Konstituierung der Verfassungsorgane beziehen, also den sogenannten organisatorischen Teil des Grundgesetzes und die politischen Bürgerrechte, weniger auf die sonstigen Grundrechte, die die verschiedenen Bereiche der Gesellschaft vor staatlichen Eingriffen schützen (mit Ausnahme des mangelnden Schutzes vor staatlichen Abgaben). Auf die Sicherung dieser Schutzrechte der Bürger vor dem Staat hat das BVerfG besonderen Nachdruck gelegt. Hier erscheinen Abweichungen von Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit weniger ausgeprägt, und die grundgesetzliche Bilanz scheint hier insgesamt erheblich besser zu sein. Es spricht allerdings manches dafür, daß die Verfassungsrechtsprechung bisweilen des Guten zuviel getan und damit dem ohnehin im Gang befindlichen Trend zur Individualisierung noch Vorschub geleistet hat. In diesem Zusammenhang wäre auch die Rechtsprechung zu den Leistungs- und zu den Organisations- und Verfahrensgrundrechten kritisch zu sichten. Zu überprüfen wäre auch, was in der Praxis aus der Presse- und Rundfunkfreiheit (Art. 5 I 2 GG) und aus der ebenfalls grundgesetzlich garantierten Autonomie der Kirchen bei gleichzeitiger Anerkennung ihres öffentlichrechtlichen Status geworden ist (Art. 140 GG i. V. mit den fortgeltenden Art. 136–139 und 141 WRV). Diese Aufzählung offener Fragen ist keineswegs vollständig; sie können hier – sozusagen als Erinnerungsposten – nur angedeutet werden.

III. Die Schlüsselrolle der Berufspolitiker

1. Berufspolitiker als entscheidende Akteure in den Parteien

Die im Abschnitt II skizzierten Fehlentwicklungen hängen – das ist die zentrale These dieses Beitrags – mit den Ei-

gentinteressen von Berufspolitikern zusammen, also mit ihren Interessen an Macht, an Posten und an Geld. Die Existenz solcher Eigeninteressen gehört für jeden in der Politik erfahrenen Beobachter zu den Selbstverständlichkeiten, und sie ist ja auch keinesfalls auf die Politik beschränkt.

Daß es innerhalb der Parteien ganz unterschiedliche Gruppen mit unterschiedlichen Perspektiven und Interessen gibt⁵⁹, wurde besonders in der Auseinandersetzung um die Weizsäcker'sche Parteienschele im Jahre 1992⁶⁰ deutlich. Da die Kritik des damaligen Bundespräsidenten sich nicht ausdrücklich gegen die Führungsschicht der Parteien richtete, sondern in herkömmlicher Weise gegen die Parteien insgesamt, gab sie Helmut Kohl, der sich (als seinerzeitiger Bundeskanzler und Vorsitzender der CDU) getroffen fühlte, die Möglichkeit, zu seiner Entlastung die zwei Millionen Menschen anzuführen, die in den Parteien ehrenamtlich tätig sind, ohne für sich persönlich etwas zu erstreben⁶¹. Und diese Feststellung Kohls war im Kern ja auch durchaus zutreffend. Die Kontroverse zwischen Weizsäcker und Kohl verdeckte damit das eigentlich Zentrale: Es ist die „Klasse“ der Berufspolitiker, die für viele Fehlentwicklungen verantwortlich ist, und die große Mehrheit der Parteimitglieder übt daran oft am heftigsten Kritik, ist aber meist in einer ganz ähnlichen Ohnmachtssituation wie die Bürger insgesamt⁶².

In Wahrheit geht es also gar nicht so sehr um „die Parteien“ als Ganzes, sondern um eine zahlenmäßig kleine, machtmäßig aber sehr gewichtige Gruppe innerhalb der Parteien, die Berufspolitiker. Sie sind in den Parteien die eigentlichen Akteure und haben eine Art „demokratische Fürstenherrschaft“⁶³ errichtet. Sie sind es, die die Verfassung in den Jahrzehnten der praktischen Handhabung ihren Bedürfnissen angepaßt und sie dabei in weiten Teilen in ihr Gegenteil verkehrt haben. Die überkommene Kritik, die nur pauschal auf „die Parteien“ abhebt und den inhaltlichen Wandel der Verfassungsbestimmungen ihrem Wirken zurechnet⁶⁴, ist, mit Verlaub, auf einem überholten wissenschaftlichen Diskussionsstand stehengeblieben. Sie sieht das Problem darin, daß Parteien nicht nur an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken, wie es in Art. 21 I GG heißt, sondern das Spiel der politischen Kräfte dominierten. Diese Auffassung ist inzwischen natürlich nicht ganz falsch geworden, aber eben nur ein Teil der Wahrheit. In dem Maße, in dem die Professionalisierung der Politik fortgeschritten ist, sind es tatsächlich weniger

56) v. Arnim (o. Fußn. 37), Kap. 2.

57) Lamprecht, NJW 1997, 505 f.; Narr, in: Schlüter-Knauer (Hrsg.), Festschr. f. Wilfried Röhrich, 1997, S. 251 ff.; Roellecke, NJW 1995, 26 f.; Thürer, in: Due (Hrsg.), Festschr. f. Ulrich Everling, Bd. 2, 1995, S. 1561 ff.

58) Siehe hierzu: Katz/Mair, Changing Models für Party Organization and Party Democracy – The Emergence of the Cartel Party, Party Politics 1995, S. 5 ff.; Reichel, Das demokratische Offenheitsprinzip und seine Anwendung im Recht der politischen Parteien, 1996; Zolo, Die demokratische Fürstenherrschaft, 1997; v. Arnim (o. Fußn. 12), Kap. 6.

59) Wieselndahl, Parteien in Perspektive, 1998.

60) v. Weizsäcker im Gespräch mit Gunter Hofmann und Werner A. Perger, 1992, S. 135 ff.

61) Kohl, Welt am Sonntag v. 19. 7. 1992, abgedr. in: Hofmann/Perger (Hrsg.), Die Kontroverse. Weizsäcker's Parteienkritik in der Diskussion, 1992, S. 240.

62) v. Arnim (o. Fußn. 12), Kap. 1.

63) Zolo (o. Fußn. 58), 1997.

64) Siehe dazu die klassischen Darstellungen von Leibholz, Strukturprobleme der modernen Demokratie, 1974 (Neuausgabe der 3., erw. Aufl. 1967), S. 78 ff., und Weber, Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, 3. Aufl. (1970), Aus dem zeitgenössischen Schrifttum Kloepfer, in: Kloepfer u. a., Das Parlamentarische Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland auf dem Prüfstand, Seminar zum 70. Geburtstag von Karl August Bettermann, 1984, S. 53 ff., und jüngst Klein, FAZ v. 5. 7. 1999 (der die Problematik der politischen Klasse ebenfalls mit keinem Wort erwähnt).

die Parteien als Ganze, als vielmehr deren Berufspolitiker, die innerhalb der Parteien weitgehend das Sagen haben und deren Interessen und Motive die parteiinterne Wirklichkeit und die Struktur der politischen Willensbildung insgesamt entscheidend prägen (und damit auch das geschilderte Auseinanderklaffen von Normativ- und Realverfassung bedingen). Sich dies wirklich klarzumachen, ist zentral sowohl für die problemadäquate Realanalyse als auch für die rechts- und verfassungspolitische Therapie. Nur wem es gelingt, die eigentlich treibenden politischen Kräfte in den analytischen Blick zu bekommen, vermag die im Gang befindlichen strukturellen Wandlungsprozesse zu verstehen und zugleich fruchtbare Überlegungen zur Entwicklung von Reformen und deren politischer Durchsetzung anzustellen.

2. Machtinteresse und Versorgungsinteresse von Berufspolitikern

In der von Berufspolitikern beherrschten Verfassungswirklichkeit sind zwei Motive elementar: das eine ist das Interesse an der Mehrheit und damit an der Macht, um welche Regierung und Opposition konkurrieren. Das andere vitale Interesse ist, von der Politik leben zu können, und zwar möglichst gut und möglichst auf Dauer⁶⁵. In diesen Zusammenhang gehören beispielsweise die Doppelbezüge, die überzogenen Altersrenten von Politikern und die vielfältigen Methoden, mit denen sie ihre Abwahl erschweren und möglichen Konkurrenten wenig Chancen lassen⁶⁶.

Das Versorgungsinteresse unterscheidet sich dadurch vom Machtinteresse, daß nicht nur eine Seite, also die Spitzenpolitiker der jeweiligen Regierungsparteien es befriedigen können, sondern gleichzeitig alle Berufspolitiker, auch die der parlamentarischen Opposition. Das Versorgungsinteresse ist also – fraktionsübergreifend – allen hauptberuflichen Politikern gemeinsam, so daß sie es am wirkungsvollsten nicht durch Konkurrenz, sondern durch Kooperation und Kollision befriedigen können, und genau das geschieht in der Praxis auch. Bei Hinterbänkclern ist das Streben nach finanzieller Absicherung vielleicht sogar besonders ausgeprägt, weil sie – anders als die politische Elite in den vorderen Rängen – dieses Interesse nicht gegen das Interesse an Macht und Mehrheit abwägen müssen, weil sie ohnehin nicht als Minister oder Inhaber anderer hoher Ämter in Frage kommen. Für sie persönlich ändert sich also auch dann, wenn ihre Partei die Wahlen gewinnt und (mit)regiert, nicht allzu viel, jedenfalls nicht so viel, daß der Wunsch, Regierungsfraktion zu werden, in ihrem Kalkül die Dominanz des eigenen Versorgungsinteresses erschüttern könnte. Das Zusammenwirken der Berufspolitiker bei der Sicherung ihrer übereinstimmenden Interessen (und daraus resultierende politische Kartellierungstendenzen) sind das zentrale Phänomen, das eine moderne Richtung der Politikwissenschaft heute unter dem Begriff „politische Klasse“ thematisiert und zu dem in den letzten zehn Jahren eine Vielzahl von Abhandlungen erschienen ist⁶⁷.

3. Entscheidung von Berufspolitikern in eigener Sache

Die Eigentinteressen von Berufspolitikern sind eine Realität, von der sine ira et studio auszugehen ist. Sie werden nicht unbedingt schon dadurch zum Problem, daß sie existieren, sondern, genau genommen, erst dadurch, daß die Interessenten selbst an den Schalthebeln der staatlichen Macht sitzen und ihre Interessen deshalb direkt in Gesetze oder Haushaltstitel umsetzen können⁶⁸, zum Beispiel beim Wahlrecht, bei der staatlichen Finanzierung von Parteien, Fraktionen und Parteistiftungen, bei der Versorgung von Politikern, bei der parteipolitischen Vergabe von Posten und, was in der bisherigen wissenschaftlichen Diskussion meist noch übersehen wird, bei der Prägung der Struktur der politischen Willensbildung insgesamt und der dafür re-

levanten Institutionen⁶⁹. Da Regierungsmehrheit und Opposition gemeinsam auch über die für Verfassungsänderungen nötigen Mehrheiten verfügen, drohen die Verfassungen als Barrieren gegen eigeninteressenbedingte Mißbräuche der Machthaber stumpf zu werden⁷⁰. Der Politikwissenschaftlicher Michael Greven spricht deshalb davon, die Souveränität sei vom Volk auf die Parteien – richtiger: auf die politische Klasse – übergegangen, eben weil diese in der Gemeinsamkeit ihrer Interessenlage über die Spielregeln von Macht und Einfluß verfügen⁷¹.

4. Einfluß auf die herrschende Ideologie

In Wahrheit ist der langfristig-hintergründige Einfluß der politischen Klasse noch viel intensiver und geht weit über die Macht zur Festlegung der formalen Regelungen hinaus: Wer den Staat beherrscht, hat Einfluß auf die gültigen ideologischen Grundvorstellungen und bestimmt, wie der französische Soziologe Pierre Bourdieu überzeugend dargelegt hat, letztlich die Denkkategorien mit, nach deren Politik überhaupt wahrgenommen und beurteilt wird⁷². Die politische Klasse hat die Einrichtungen, die das Denken prägen, insbesondere die gesamte politische Bildung, fest im Griff. Die Bundes- und Landeszentralen für politische Bildung, die Parteistiftungen und die meisten Volkshochschulen sind in ihrer Hand. Kaum ein Schulleiter, der nicht auch unter parteipolitischen Gesichtspunkten berufen wird, Führungskräfte der öffentlichrechtlichen Medien werden nach Parteibuch bestellt. Die politische Klasse vergibt Ämter mit dem höchsten Ansehen bis hin zu den Bundes- und Landesverfassungsrichtern. Sie verleiht alle Arten von Orden und Ehrenzeichen und verpflichtet sich so fast alle zur Dankbarkeit, die öffentlich etwas zu sagen haben. Das er-

65) Ähnlich auch v. Beyme, Die politische Klasse im Parteienstaat, 1993, S. 30 ff.; Borchert/Golsch, Politische Vierteljahresschrift 1995, 609 (613 ff.).

66) v. Arnim (o. Fußn. 12), Kap. 2.

67) Landfried, Parteifinanzien und politische Macht, 1990, 2. Aufl. (1994), S. 144 ff. (S. 271 ff.); Klingemann/Stössel/Wefels (Hrsg.), Politische Klasse und politische Institutionen, 1991; Leif/Legrand/Klein, Die politische Klasse in Deutschland, 1992; v. Beyme (o. Fußn. 65); Borchert/Golsch, Politische Vierteljahresschrift 1995, 609 ff.; Rebenstorf, Die politische Klasse, 1995; v. Arnim (o. Fußn. 12); Golsch, Die politische Klasse im Parlament, 1998; Borchert (Hrsg.), Politik als Beruf. Die politische Klasse in westlichen Demokratien, 1999.

68) Dies erkennt v. Beyme (o. Fußn. 65), S. 194: Die Auswüchse seien relativ rasch unter Kontrolle zu bringen, weil die politische Klasse bei Durchsetzung und Verteidigung ihrer Privilegien „ohne Bundesgenossen in der Gesellschaft“, also allein auf sich gestellt sei. Diese Behauptung geht ebenso weit an der Wirklichkeit vorbei wie der Versuch ihrer Begründung. Daß Auswüchse leicht unter Kontrolle zu bringen seien, ist schon mit v. Beymes eigenen Befunden etwa bei der Ämterpatronage (v. Beyme [o. Fußn. 65], S. 60, 88) nicht in Einklang zu bringen. Und daß die politische Klasse ohne Bundesgenossen sei, wäre, selbst wenn es zuträfe, nicht entscheidend, weil sie keiner Bundesgenossen bedarf, sitzt sie doch als einzige Interessengruppe selbst direkt an den Hebeln der Macht und kann ihren Interessen durch Einkleiden in Gesetz, Haushaltsplan oder sonstige staatliche Maßnahmen zumindest äußere Legalität verschaffen, ohne daß sie dazu Verbündete bräuchte. Und daß die öffentliche Kontrolle ein ausreichendes Gegengewicht bilden könnte, verneint v. Beyme selbst, wenn er an anderer Stelle die Kooperation der politischen Klasse mit vielen Medienangehörigen beispielsweise beschreibt: v. Beyme (o. Fußn. 65), S. 82 ff. Hinzu kommt, daß die politische Klasse sich durch Ausweitung der Parteipatronage in andere Schlüsselbereiche wie politische Bildung und Verwaltung immer größere und einflussreichere Kreise verpflichtet, ja daß sie durch Instrumentalisierung der staatlichen Machtmittel auch die Ideologie weitgehend beherrscht, so daß ein Gegenhalten gegen Fehlentwicklungen, von denen immer mehr Meinungsmultiplikatoren profitieren, immer schwieriger wird. Dazu sogleich unter 4.

69) Dazu v. Arnim (o. Fußn. 12), durchgehend. Zum Einfluß der Eigentinteressen von Politikern auf Fehlentwicklungen des bundesdeutschen Föderalismus v. Arnim, in: Morath (Hrsg.) (o. Fußn. 53), S. 37 (43 f.).

70) v. Arnim, „Der Staat sind wir!“, 1995, S. 109 ff.; ders. (o. Fußn. 12), Kap. 6.

71) Greven, in: Niedermayer/Stöss (Hrsg.), Stand und Perspektiven der Parteienforschung, 1993, S. 277 (290, 292).

72) Bourdieu, Praktische Vernunft, 1998, S. 93 ff. (111 ff., 119 ff.).

leichtert es ihr umgekehrt, diejenigen, die gegen den Stachel löken und an die Wurzel gehende Kritik an den Verhältnissen äußern⁷³, als politisch inkorrekt zu brandmarken, sie notfalls auch persönlich zu diffamieren und ins politische Abseits zu stellen. Und wenn dann doch einer vom inneren Kreis der Berufspolitiker sich aufrafft, etwas Kritisches zu sagen, wie *Richard von Weizsäcker* mit seiner Parteienkritik, wird das von der politischen Klasse und (fast) allen ihren unzähligen Zuarbeitern als Ausdruck von Undankbarkeit, ja von Verrat hingestellt.

5. Verfügung über die Bedingungen der eigenen Existenz

Berufspolitiker verfügen damit – als einzige Berufsgruppe überhaupt – nicht nur über die gesetzlichen und wirtschaftlichen, sondern weitgehend auch über die ideologischen Bedingungen ihrer eigenen Existenz. Von daher wird die von *Richard von Weizsäcker* beschworene Gefahr, die politische Klasse drohe sich den Staat zur Beute zu machen⁷⁴ – mit tiefgreifenden Rückwirkungen auf das politische System und die politische Kultur – immer realer. Es ist eine „Verfassung hinter der Verfassung“ entstanden. Die realen Machtverhältnisse sprechen der geschriebenen Verfassung vielfach Hohn und verändern allmählich auch den Charakter der Parteien selbst. Wie die Politikwissenschaftler *Richard Katz* und *Peter Mair* beobachtet haben, entwickeln die ehemaligen Volksparteien sich allmählich zu „Kartellparteien“⁷⁵, in denen Berufspolitiker das Sagen haben und deren zentrales Kennzeichen darin liegt, daß sie ihre Position durch Nutzung staatlicher Macht-, Personal- und Geldmittel (fast) unangreifbar machen und sich gegen Herausforderer, also gegen die Konkurrenz durch neue, noch nicht etablierte politische Kräfte möglichst abschotten⁷⁶.

IV. Stärkung der Volksrechte

Gegen das Wuchern der Eigeninteressen der politischen Klasse nutzen wohlfeile Appelle, wie sie zum 50jährigen Geburtstag des Grundgesetzes überall geäußert wurden, wenig. Es gibt letztlich nur ein wirksames Gegenmittel, die Aktivierung des Volks selbst als des eigentlichen Souveräns in der Demokratie: Das ganze System ist für den Willen der Bürgerschaft durchlässiger zu machen, das heißt, der Common sense der Bürger muß den ihm in der Demokratie zukommenden Einfluß erhalten. Nur dann kann der Bürger wirklich mitbestimmen. Nur dann können die verkrusteten Strukturen aufgebrochen werden, nur dann können die Handlungsfähigkeit der Politik und ihre Fähigkeit, auf neue Herausforderungen zu reagieren, wiederhergestellt werden. Die Erkenntnis, daß letztlich allein das Volk als wirksames Gegengewicht gegen Fehlentwicklungen der repräsentativen Demokratie in Betracht kommt, folgt aus der inneren Logik der Demokratie⁷⁷ und war in früheren Zeiten durchaus intellektuelles Gemeingut⁷⁸. Die zwischenzeitliche Verschüttung dieser Erkenntnis beruht auf den ideologischen Selbstschutz- und Immunisierungsstrategien der politischen Klasse. Denn die hier angesprochenen urdemokratischen Mechanismen könnten ihrer kaum beschränkten Monopolherrschaft wirklich gefährlich werden.

1. Das ungeklärte Verhältnis von Volkssouveränität und Repräsentation

Daß diese elementaren Zusammenhänge bisher verschleiert werden konnten, hängt mit der ungeklärten Bedeutung zweier Grundprinzipien unserer Verfassung und ihrem ungeklärten Verhältnis zueinander zusammen: der Volkssouveränität (verstanden als Selbst- oder Mitentscheidung des Volks) und der Repräsentation, und dem Ausspielen des einen Grundsatzes gegen den anderen – oh-

ne zu überprüfen, ob ihre ideal postulierten Voraussetzungen in der Realität wirklich gegeben sind⁷⁹. Der fiktive Charakter von Volkssouveränität und Demokratie ist teilweise geradezu offensichtlich: Daß das Volk sich eine Verfassung gegeben habe (wie es in der Präambel des Grundgesetzes heißt) und daß das Volk die Abgeordneten und politischen Programme wähle, trifft (wie oben aufgezeigt) nur in sehr eingeschränktem Umfang und nur bei formal-vordergründiger Betrachtung zu. Doch wäre das vielleicht hinzunehmen, wenn auf der anderen Seite wirkliche Repräsentation bestände. Und in diese Richtung geht ja auch die übliche Argumentation: Gegen einen Abbau des Demokratiedefizits und gegen ein näheres Heranrücken der Politik an den Common sense der Bürger (etwa durch Neuerungen im Bereich des Wahlrechts und direktdemokratischer Elemente zur Aktivierung des politischen Wettbewerbs) pflegt immer wieder der Repräsentationsgedanke ins Feld geführt zu werden, der den Repräsentanten einen Freiraum gewähren soll, um ihnen auch unpopuläre politische Entscheidungen zu ermöglichen. Zugrunde liegt die ideale Vorstellung vom „repräsentativen“, das heißt uneigennützigem und am Wohl der Gemeinschaft orientierten, Amtsträger und Staatsmann, wie sie das Grundgesetz und die Landesverfassungen in der Tat postulieren (und auch postulieren müssen). Doch darf man das verfassungsrechtliche Gebot nicht mit der Wirklichkeit verwechseln, in der selbstverständlich auch Politiker Eigeninteressen haben, denen sie im Falle der Kollision mit Gemeinwohlerfordernissen meist Vorrang geben. Das eigene Hemd ist auch den meisten Politikern näher als der gemeinwohlorientierte Rock. Auch unter Berufspolitikern dominiert (wie regelmäßig unter „Professionals“) Eigennutz statt Gemeinnutz. In dieser realistischen Perspektive kann der den Repräsentanten gewährte Freiraum unter der Hand seine Qualität völlig verändern: Statt zur Sicherung des Gemeinwohls droht er zum Instrument unkontrollierter Durchsetzung von Eigeninteressen der politischen Klasse zu werden, zur Sicherung ihrer Macht und ihres Einflusses und zur Aufrechterhaltung der „oligarchischen Strukturen“, auf denen diese beruhen⁸⁰. Damit erweist sich aber auch die von den Verfassungen vorausgesetzte repräsentative Grundannahme, die Repräsentanten handelten quasi automatisch für das Volk, in einigem Umfang als Fiktion. Läßt man aber die unwirklich und fassadenhaft gewordenen Idealisierungen und Fiktionen beiseite und greift auf die Verhältnisse durch, so wie sie faktisch nun einmal sind, so ergibt sich eine in unserem Zusammenhang besonders wichtige Konsequenz. Dann läßt sich der Repräsentationsgedanke nämlich nicht mehr un-

73) Daß gerade die Wissenschaft vom Staat und von der Politik „kein Geschäft für Leisetreter und Opportunisten“ ist, hat *Fraenkel*, einer der großen deutschen Politikwissenschaftler der Anfangszeit der Bundesrepublik betont (*Fraenkel*, in: *ders.*, Reformismus und Pluralismus, 1973, S. 337 [344]). *Fraenkel* fährt fort: „Eine Politikwissenschaft, die nicht bereit ist, ständig anzuecken, die sich scheuen wollte, peinliche Fragen zu stellen, die davor zurückschreckt, Vorgänge, die kraft gesellschaftlicher Konvention zu arcana societatis erklärt worden sind, rücksichtslos zu beleuchten, und die es unterläßt, freimütig gerade über diejenigen Dinge zu reden, über die 'man nicht spricht', habe 'ihren Beruf verfehlt'“.

74) v. *Weizsäcker*, Aus Politik und Zeitgeschichte, B 42/1982, S. 3; v. *Weizsäcker* im Gespräch (o. Fußn. 60).

75) *Katz/Mair* (o. Fußn. 58).

76) v. *Arnim* (o. Fußn. 12), Kap. 6.

77) v. *Arnim* (o. Fußn. 12), Kap. 7.

78) So heißt es zum Beispiel in den Standarderläuterungen zum Erfurter Programm der Sozialdemokratie von 1892: Die Forderung der direkten Gesetzgebung durch das Volk sei „die naturnotwendige Folge der Repräsentativ-Verfassung“ und diene als „Mittel der Aufsicht, der Prüfung und der Berichtigung der parlamentarischen Arbeit“. *Schönlank*, in: *Kautsky/Schönlank*, Grundsätze und Forderungen der Sozialdemokratie. Erläuterungen zum Erfurter Programm, 2. Aufl. (1893), S. 34 ff.

79) *Köchler*, Neue Wege der Demokratie, 1998.

80) *Köchler* (o. Fußn. 79), S. 19 ff.

geprüft gegen die Bemühungen um einen stärkeren Einfluß des Volkes auszuspielen. Anders ausgedrückt: Dann läßt sich das so entzauberte und auf seinen realistischen Gehalt reduzierte Repräsentationsprinzip nicht mehr unbesehen zur Rechtfertigung von Demokratiedefiziten anführen. Wir haben – um die *Lincolnsche* Formel aufzugreifen – also nur in eingeschränktem Maße eine Regierung *durch* das Volk und eine Regierung *für* das Volk, und beide Defizite⁸¹ werden durch kunstvolle Fiktionen verdeckt. Was liegt dann aber näher, als auf jene Fiktionen zu verzichten, die staatliche Willensbildung wieder stärker an das Volk heranzuführen und dadurch im Ergebnis nicht nur mehr Regierung durch, sondern auch für das Volk zu erlangen?

2. Zur Therapie

Die Therapie muß dementsprechend in folgende Richtungen gehen:

- Mehr Rechte für den Bürger bei der Wahl der Parlamente, Direktwahl auch von Exekutivspitzen (Bürgermeister, Landräte, Ministerpräsidenten, Bundespräsident), beides mit dem Ziel, auch Personen eine Chance zu geben, die in Wirtschaft und Gesellschaft erfolgreich sind, nicht alles ihrer Partei verdanken und deshalb nicht ängstlich an der Parteilinie kleben,
- Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid auch auf der Ebene des Bundes und der Europäischen Union,
- Senken der teilweise prohibitiven Hürden für Volksbegehren und Volksentscheide auf Landes- und kommunaler Ebene und Einbeziehen auch von Finanzfragen, Steuern und Abgaben.

V. Zur Durchsetzbarkeit von Reformen

Die Frage ist natürlich, wie derartige Reformen zum Besseren politisch durchgesetzt werden können. Hier liefert die Reform der Gemeindeverfassung, die in den letzten Jahren in vielen Bundesländern mit Erfolg durchgesetzt worden ist, Anschauungsunterricht. Eingeführt wurden nach süddeutschem Vorbild⁸²:

- Die Direktwahl der Bürgermeister in allen und die Direktwahl der Landräte in den meisten Flächenländern,
- das Recht der Bürger, auf kommunaler Ebene wichtige Sachfragen durch Bürgerbegehren an sich zu ziehen und durch Bürgerentscheid endgültig zu entscheiden, auf Gemeindeebene ebenfalls in allen und auf Kreisebene in fast allen Ländern, und
- in den meisten Ländern auch die Möglichkeit für die Wähler, bei der Wahl des Gemeinderats bestimmte Kandidaten (durch das Kumulieren von Stimmen) hervorzuheben und auch Kandidaten unterschiedlicher Listen (durch sogenanntes Panaschieren) anzukreuzen und so ihre Gemeinderatsmitglieder persönlich auszuwählen.

Das Bestechende an diesen Reformen ist, daß sie – jedenfalls der generellen Richtung nach – den Bürgern erheblichen politischen Einfluß geben *und* gleichzeitig auch die Handlungsfähigkeit der von ihnen direkt gewählten Repräsentanten erhöhen.

Am Anfang dieser Reformen stand ein Volksentscheid in Hessen im Jahre 1991, bei dem sich 82 Prozent der hessischen Bürger für die Einführung der Volkswahl von Bürgermeistern und Landräten aussprachen und damit den Startschuß für die Reform der Kommunalverfassungen auch in anderen Ländern setzten. Dort reichte dann schon die glaubwürdige Drohung der jeweiligen Opposition mit Volksbegehren und Volksentscheid aus, um die jeweilige Parlamentsmehrheit zur Reform zu bewegen⁸³.

Dieses Verfahren könnte Vorbild sein auch für eine grundlegende Reform der Landesverfassungen, die sich in den meisten Ländern ebenfalls mit Volksbegehren und Volksentscheid durchsetzen ließe⁸⁴. Gelänge eine solche Verfassungsreform auf Landesebene, könnte das wie ein demokratischer Urknall wirken und Reformbestrebungen auch in anderen Ländern und im Bund Flügel verleihen.

Thomas Jefferson, der Verfasser der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung von 1776, hat vor über 200 Jahren betont, jede Generation sei aufgerufen, sich ihre Verfassung neu zu geben. Früher meinte man, eine Generation seien 30 Jahre. Heute, nachdem wir länger leben, dürften es 50 Jahre sein, und es ist, im Jahre 50 des Grundgesetzes, höchste Zeit, daß auch die jetzige Generation ihre Verfassung auf den Prüfstand stellt und sie, soweit erforderlich, erneuert. Das ist die Verheißung des Schlußartikels des Grundgesetzes: Art. 146 GG bestimmt, daß das Grundgesetz außer Kraft tritt, wenn sich das wiedervereinigte deutsche Volk in freier Selbstbestimmung eine Verfassung gibt.

81) Zum doppelten Defizit, dem Demokratie- und dem Repräsentationsdefizit, eindringlich *Maihofer*, in: *Benda/Maihofer/Vogel*, Hdb. des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. (1994), S. 1699 (1712 ff.).

82) Überblick bei *Wehling*, in: *u. Arnim* (Hrsg.), Demokratie vor neuen Herausforderungen, 1999, S. 91.

83) *u. Arnim*, in: *Lüder* (Hrsg.), Staat und Verwaltung. Fünzig Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 1997, S. 297.

84) Siehe zum Beispiel die Vorschläge der „Frankfurter Intervention“, in: *RuP* 1995, 16.